

**Der Präsident des
Niedersächsischen Landesrechnungshofs**

- Überörtliche Kommunalprüfung -

Prüfungsmitteilung

Steuerung der Jugendhilfe

Übersandt an

- Landkreis Ammerland
- Landkreis Northeim
- Landkreis Osterode am Harz
- Landkreis Wesermarsch
- Nds. Ministerium für Inneres und Sport

Hildesheim, 04.02.2013
Az.: 6.2-10712-363/3-11



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

1	Kurzfassung der Prüfungsergebnisse.....	4
2	Anlass, Ziel und Verfahren der Prüfung	5
2.1	Anlass und Ziel.....	5
2.2	Auswahl der Kommunen	5
2.3	Definitionen	6
3	Finanzielle Entwicklung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	6
3.1	Entwicklung in Niedersachsen.....	6
3.2	Entwicklung in den geprüften Landkreisen	8
3.3	Zuschüsse je Einwohner unter 21 Jahren.....	9
3.4	Zuschüsse der Hilfen zur Erziehung je Fall	11
3.4.1	Erziehung in einer Tagesgruppe und Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform	12
3.4.2	Hilfen für junge Volljährige	14
3.4.3	Fazit	16
4	Optimierungspotenzial bei der Steuerung der Jugendhilfe	17
4.1	Personalausstattung	17
4.2	Ablauforganisation	18
4.3	Steuerungskreislauf	19
4.4	Jugendhilfeplanung	21
4.5	Hilfeplanverfahren	22
4.6	Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Jugendhilfe	36
4.7	Evaluation der Hilfen zur Erziehung	41

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anteil der Ausgaben/Aufwendungen für die Jugendhilfe am Gesamthaushalt der örtlichen Träger	7
Abbildung 2: Anteil der Ausgaben/Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung an der Jugendhilfe der örtlichen Träger	7
Abbildung 3: Zuschüsse in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in den Jahren 2008 und 2010	8
Abbildung 4: Zuschüsse je Einwohner unter 21 Jahren im Jahr 2010.....	10
Abbildung 5: Zuschüsse der Hilfen zur Erziehung je Fall im Jahr 2008.....	11
Abbildung 6: Zuschüsse der Hilfen zur Erziehung je Fall im Jahr 2010.....	11
Abbildung 7: Entwicklung der Zuschüsse von Hilfen für junge Volljährige je Fall	15

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuschüsse für die Erziehung in einer Tagesgruppe und für die Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform je Fall	13
Tabelle 2: Fälle pro Vollzeitäquivalent (VZÄ) im Herbst des Jahres 2011	17
Tabelle 3: Fallzahl pro Einwohner unter 21 Jahren.....	18
Tabelle 4: Fallberatungen im Hilfeverlauf	25

Anlagenverzeichnis

A.1	Erträge, Aufwendungen und Fälle der Produktgruppe 363 für das Jahr 2010
A.2	Zuordnung der Aufwendungen/Erträge zu den einzelnen Hilfen zur Erziehung

Abkürzungsverzeichnis

AG KJHG	Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes
AG § 78	Arbeitsgemeinschaft gemäß § 78 SGB VIII
ASD	Allgemeiner Sozialer Dienst
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
FEM	Falleingangsmanagement
GemHKVO	Gemeindehaushalts- und Kassenverordnung
GG	Grundgesetz
IBN	Integrierte Berichterstattung Niedersachsen
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
LSKN	Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie Niedersachsen
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
PKD	Pflegekinderdienst
SGB VIII	Achtes Buch Sozialgesetzbuch
SMART	spezifisch, messbar, akzeptiert/anspruchsvoll, realistisch, terminiert
Tz.	Textziffer
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WJH	Wirtschaftliche Jugendhilfe

1 Kurzfassung der Prüfungsergebnisse

- Die Zuschüsse für die Hilfen zur Erziehung einschließlich der Hilfen für junge Volljährige stiegen vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2010 bei den geprüften Landkreisen um 14 % bis 22 % an (vgl. Tz. 3). Im selben Zeitraum erhöhten sich die Fallzahlen hierfür um 10 % bis 32 % (vgl. Tz. 4).
- Der Landkreis A leistete aufgrund seiner geringen Fallzahlen im Vergleich insgesamt die geringsten Zuschüsse. Gleichwohl bezuschusste er bestimmte Hilfearten je Fall im Jahr 2010 am höchsten: Seine Zuschüsse für die Erziehung in einer Tagesgruppe lagen im Jahr 2010 rd. 15 % bis rd. 35 % über denen der übrigen Landkreise. Auch seine Zuschüsse je Fall für die Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform lagen deutlich über denen der übrigen Landkreise. Sie waren im Jahr 2010 rd. 48 % höher als die des Landkreises C (vgl. Tz. 7).
- Die Höhe der Zuschüsse von Hilfen für junge Volljährige je Fall war im Landkreis B auffällig niedrig. Der Landkreis B reduzierte in den Jahren 2008 bis 2010 die Zuschüsse für die Hilfen für junge Volljährige von rd. 13.000 € auf 10.500 €. Bei den Landkreisen A und D lagen die Zuschüsse pro Fall im gleichen Zeitraum relativ konstant bei rd. 18.000 €. Beim Landkreis C stieg der Zuschuss pro Fall von rd. 17.000 € auf rd. 21.000 € an. Dies entspricht einer Steigerung von 22 % (vgl. Tz. 9).
- Die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes und des Pflegekinderdienstes betreuten im Durchschnitt zwischen 41 und 68 Fälle. Die Landkreise mit geringer Personalausstattung hatten im Vergleich höhere Fallzahlen pro Einwohner unter 21 Jahren. Die Landkreise sollten sich bei der Personalbemessung an der Feststellung der KGSt orientieren. Hiernach wiesen die Kommunen mit Steuerungserfolgen eine durchschnittliche Fallbelastung von 45 bis 55 laufenden Fällen pro Fachkraft auf (vgl. Tz. 10).
- Die Landkreise setzten nicht die Vorgaben des § 21 GemHKVO um (vgl. Tz. 12).

2 Anlass, Ziel und Verfahren der Prüfung

2.1 Anlass und Ziel

Die Landkreise und die kreisfreien Städte sind örtliche Träger der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII. Örtliche Träger sind auch die Landeshauptstadt Hannover und die kreisangehörigen Gemeinden, die bei Inkrafttreten des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (AG KJHG) die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des § 1 Abs. 1 dieses Gesetzes erfüllten.¹

Die Belastung der kommunalen Haushalte durch die Jugendhilfe stieg in den Jahren 2008 bis 2010 kontinuierlich. Betrug bei den örtlichen Trägern der Anteil der Ausgaben bzw. Aufwendungen im Jahr 2008 noch 9 % am Gesamthaushalt, waren es im Jahr 2010 schon 13 %. Die örtlichen Träger verwendeten nahezu die Hälfte der Gesamtausgaben/-aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung (vgl. Abschnitt 3). Das hat mich veranlasst, die Hilfen zur Erziehung näher zu untersuchen.

2.2 Auswahl der Kommunen

Für die Prüfung habe ich die Landkreise Ammerland, Northeim, Osterode am Harz und Wesermarsch ausgewählt. Diese Kommunen führen ihren Haushalt mindestens seit dem Jahr 2008 auf der Grundlage der kommunalen Doppik. Sie verfügen über ähnliche Einwohnerzahlen. Zwei dieser Kommunen haben geringe und zwei hohe Aufwendungen für die Jugendhilfe ohne Kindertageseinrichtungen je Einwohner unter 21 Jahren.

Alle vier Kommunen nehmen an der Integrierten Berichterstattung Niedersachsen (IBN) teil. Diese hat anhand von sozialstrukturellen Faktoren die örtlichen Träger Vergleichsringen zugeordnet. Bei der IBN befinden sich die Landkreise A und C in einem gemeinsamen Vergleichsring sowie die Landkreise B und D in einem anderen.

¹ Vgl. § 1 Abs. 1 und 2 AG KJHG.

2.3 Definitionen

Die geprüften Landkreise hatten den Aufbau ihrer Jugendämter unterschiedlich organisiert. Sie führten die Jugendämter als Amt, Fachdienst, Abteilung bzw. Fachbereich. Zur Vereinfachung und besseren Vergleichbarkeit bezeichne ich die Leitung der Organisationseinheit „Jugendamt“ in allen Fällen als Amtsleitung.²

Gemäß § 36 Abs. 2 S. 1 SGB VIII soll die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart, wenn Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte getroffen werden. Für dieses Zusammenwirken hatten die Landkreise unterschiedliche Bezeichnungen (z. B. Erziehungskonferenz oder Teambberatung). Wiederum zur Vereinfachung und besseren Vergleichbarkeit verwende ich dafür in allen Fällen den Begriff Fallberatung.

Zur besseren Lesbarkeit des Berichts habe ich die männliche Form für beide Geschlechter verwendet.

3 Finanzielle Entwicklung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

3.1 Entwicklung in Niedersachsen

Tz. 1 Die Ausgaben bzw. Aufwendungen der gesamten Kinder- und Jugendhilfe bei den örtlichen Trägern erhöhten sich von rd. 1,1 Mrd. € im Jahr 2008 auf rd. 1,5 Mrd. € im Jahr 2010.³ Das Verhältnis zu deren Gesamtausgaben/-aufwendungen steigerte sich von 9 % auf 13 %:

² Im Landkreis D lag die Leitung der Verwaltung des Jugendamts gemäß § 70 Abs. 2 SGB VIII offiziell beim Fachbereichsleiter Jugend und Soziales. Tatsächlich leitete ein Abteilungsleiter das Jugendamt.

³ LSKN: Ergebnisse der Vierteljahresstatistiken der Kommunalfinanzen 2008, 2009 und 2010, vgl. Statistische Monatshefte 4/2009, 4/2010 und 4/2011.

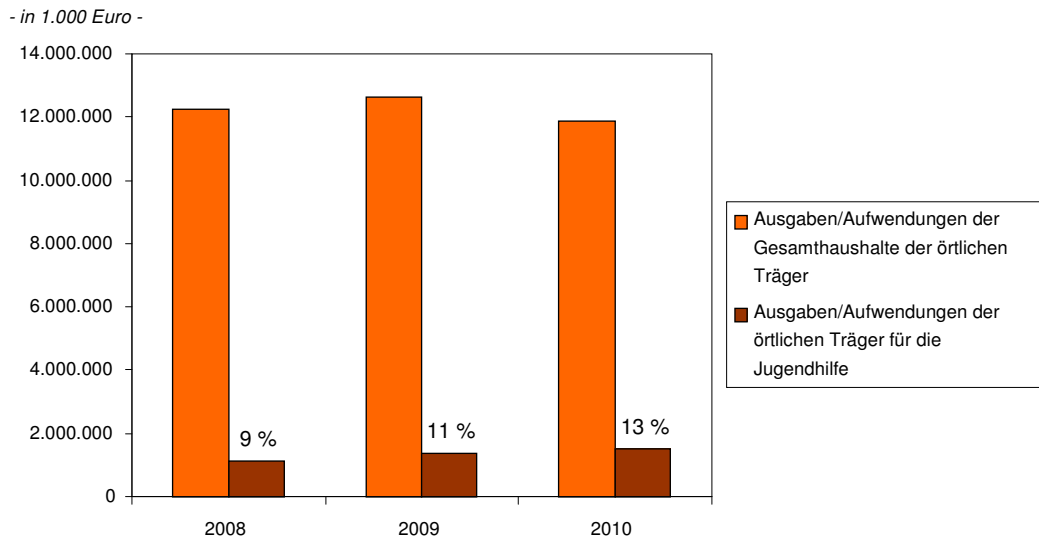


Abbildung 1: Anteil der Ausgaben/Aufwendungen für die Jugendhilfe am Gesamthaushalt der örtlichen Träger

Die örtlichen Träger setzten nahezu die Hälfte dieser Ausgaben/Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung⁴ ein.

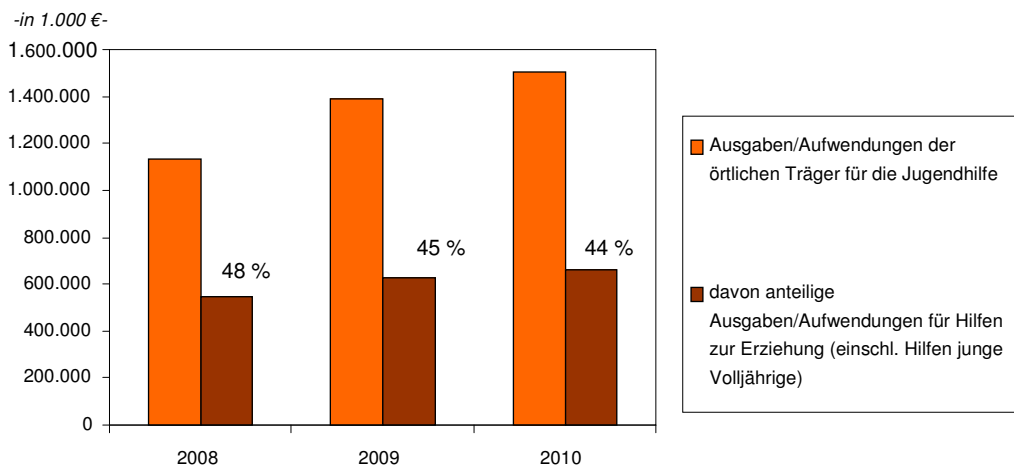


Abbildung 2: Anteil der Ausgaben/Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung an der Jugendhilfe der örtlichen Träger

⁴ LSKN: Statistische Berichte Niedersachsen Jugendhilfe 2008, 2009 und 2010.

3.2 Entwicklung in den geprüften Landkreisen

Tz. 2 Bei den geprüften Landkreisen stiegen die geleisteten Zuschüsse für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe vom Jahr 2008 bis zum Jahr 2010 um rd. 14 % bis rd. 24 % an.

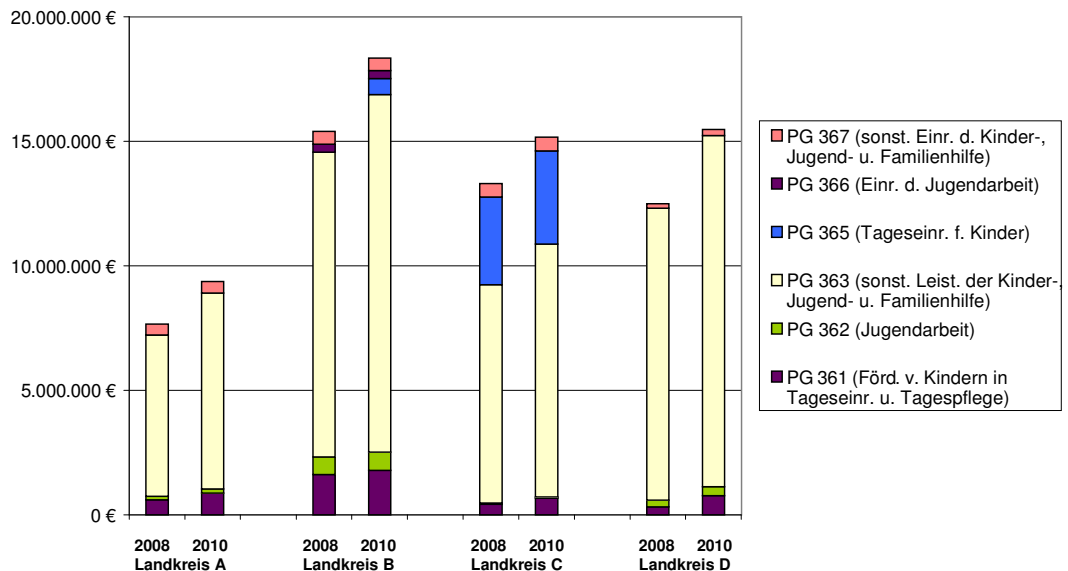


Abbildung 3: Zuschüsse in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in den Jahren 2008 und 2010

Die Steigerungsraten betragen beim

- Landkreis A 22 %,
- Landkreis B 22 %,
- Landkreis C 14 % und
- Landkreis D 24 %.

Tz. 3 Die von mir untersuchten Hilfen zur Erziehung einschließlich der Hilfen für junge Volljährige aus der Produktgruppe 363 erhöhten sich im Betrachtungszeitraum wie folgt:

- Landkreis A: + 22 %, von rd. 4,5 Mio. € auf rd. 5,4 Mio. €,
- Landkreis B: + 18 %, von rd. 10,2 Mio. € auf rd. 12,0 Mio. €,
- Landkreis C: + 14 %, von rd. 7,0 Mio. € auf rd. 8,0 Mio. € und
- Landkreis D: + 21 %, von rd. 9,6 Mio. € auf rd. 11,6 Mio. €.

Tz. 4 Gleichzeitig erhöhten sich die Fallzahlen wie folgt:

- Landkreis A: + 17 %, von 331 auf 386 Fälle,
- Landkreis B: + 13 %, von 819 auf 922 Fälle,
- Landkreis C: + 10 %, von 649 auf 715 Fälle und
- Landkreis D: + 32 %, von 670 auf 881 Fälle.

Bei den Landkreisen A, B und C stiegen die Zuschüsse stärker als die Fallzahlen. Folglich bezuschussten diese Landkreise einen durchschnittlichen Fall im Jahr 2010 höher als im Jahr 2008. Im Gegensatz dazu stiegen die Fallzahlen des Landkreises D im Verhältnis zu den Zuschüssen, d. h. er senkte seine Zuschüsse pro durchschnittlichem Fall (vgl. auch Tz. 7).

Der Landkreis B erläuterte im Stellungnahmeverfahren, dass er wegen der zunehmend schwierigen Problemlagen in den Familien kostenintensivere Maßnahmen bewilligt habe, um passgenaue und wirksame Hilfen leisten zu können.

3.3 Zuschüsse je Einwohner unter 21 Jahren

Tz. 5 Die folgende Grafik veranschaulicht die gesamten Zuschüsse der geprüften Landkreise für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe je Einwohner unter 21 Jahren im Jahr 2010:

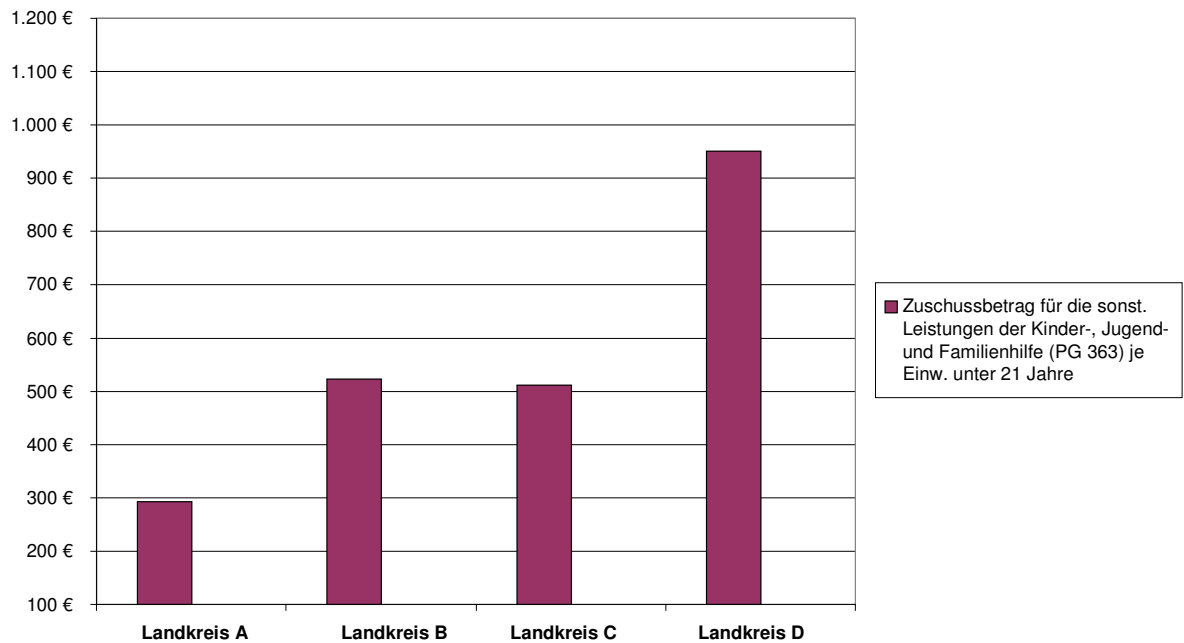


Abbildung 4: Zuschüsse für die sonstigen Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (PG 363) je Einwohner unter 21 Jahren im Jahr 2010

Ursache der unterschiedlichen Belastung kann eine effiziente Steuerung oder eine günstige Sozialstruktur sein. Die Landkreise A und C befinden sich bei der IBN in einem Vergleichsring mit einer günstigeren Sozialstruktur als die Landkreise B und D.

Somit wäre zu erwarten, dass die Landkreise A und C erkennbar geringere Zuschüsse je Einwohner unter 21 Jahren leisteten als die Landkreise B und D. Die Abbildung 4 verdeutlicht, dass dieses für den Landkreis A zutrifft, jedoch nicht in dieser Deutlichkeit für den Landkreis C. Die Zuschüsse des Landkreises C liegen annähernd auf dem Niveau des Landkreises B.

Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass der Landkreis B über eine effizientere Steuerung verfügte als der Landkreis C. Insofern verweise ich auf meine Feststellungen in Abschnitt 4.5. Beispielsweise verfügte der Landkreis C über keine Dienstanweisung für das Hilfeplanverfahren (vgl. Tz. 21) und führte Hilfeplangespräche nur jährlich und nicht alle sechs Monate durch (vgl. Tz. 28).

3.4 Zuschüsse der Hilfen zur Erziehung je Fall

Tz. 6 Um die Steuerung der örtlichen Träger unabhängig von den sozialstrukturellen Bedingungen bewerten zu können, habe ich die Zuschüsse je Fall untersucht.

Die Abbildungen 5 und 6 veranschaulichen die Zuschüsse, welche die Landkreise für die einzelnen Hilfearten je Fall in den Jahren 2008 und 2010 leisteten:

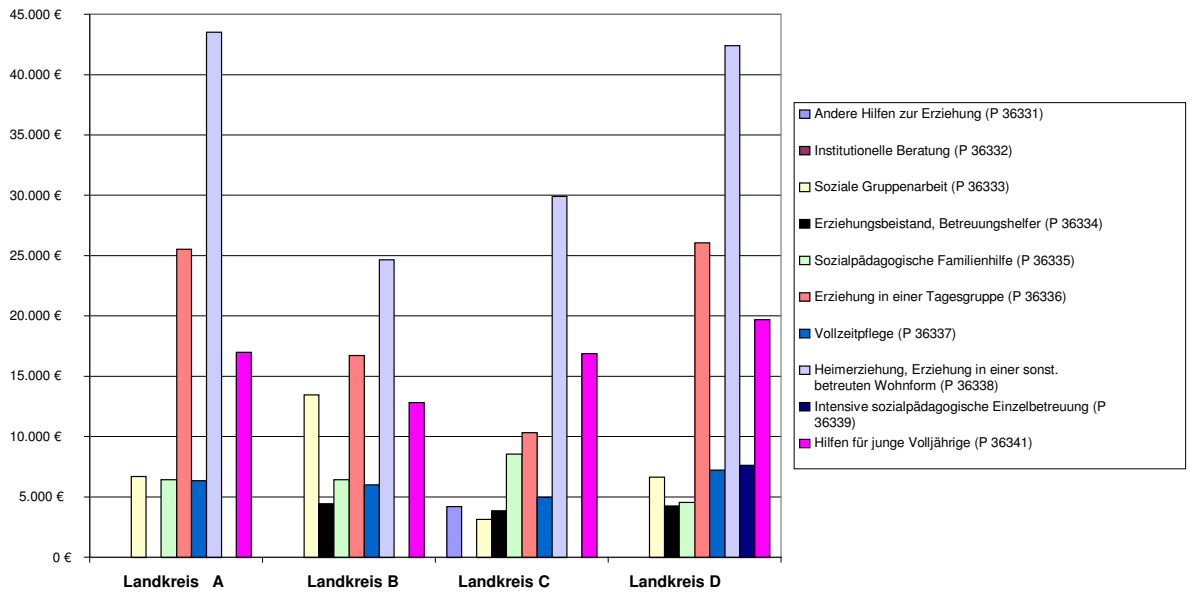


Abbildung 5: Zuschüsse der Hilfen zur Erziehung je Fall im Jahr 2008

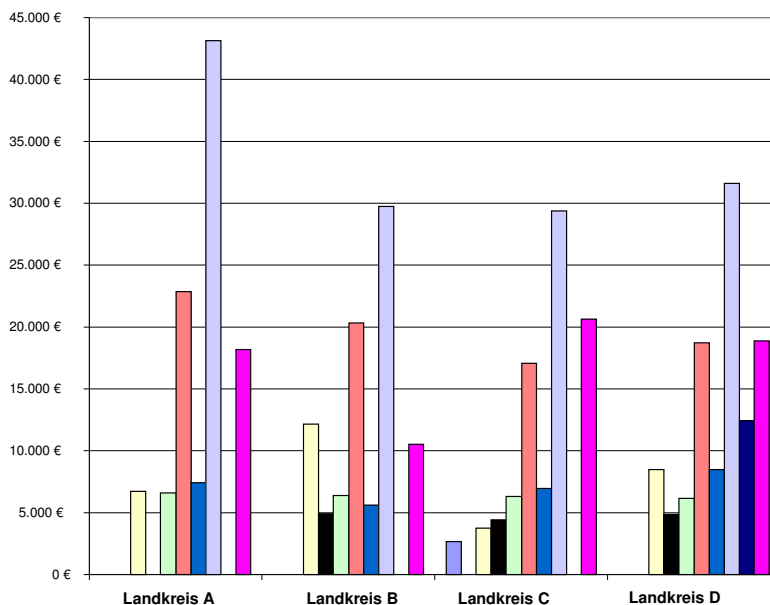


Abbildung 6: Zuschüsse der Hilfen zur Erziehung je Fall im Jahr 2010

Der Landkreis B erklärte im Stellungnahmeverfahren, dass er bis zum Haushaltsjahr 2009 die Aufwendungen für einige wenige Hilfen, die nicht zu den Hilfen zur Erziehung gehören, beim Produkt „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform“ (Produkt 36338) gebucht habe. Die Höhe dieser falsch gebuchten Aufwendungen konnte mir der Landkreis B nicht mitteilen. Seit dem Haushaltsjahr 2010 ordne er die Aufwendungen den Produkten korrekt zu.

In den Abbildungen fallen insbesondere die Höhe und die Entwicklung der Zuschüsse zu folgenden Produkten auf:

- Erziehung in einer Tagesgruppe (Produkt 36336) in allen Landkreisen,
- Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform (Produkt 36338) in allen Landkreisen,
- Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (Produkt 36339) im Landkreis D im Vergleich zu den anderen Landkreisen⁵ sowie
- Hilfen für junge Volljährige (Produkt 36341) im Landkreis B im Vergleich zu den anderen Landkreisen.

3.4.1 Erziehung in einer Tagesgruppe und Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform

Tz. 7 In den Jahren 2008 und 2010 leisteten die Landkreise die höchsten Zuschüsse je Fall für die Hilfearten Erziehung in einer Tagesgruppe und die Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform. Ich habe diese Hilfearten daher näher betrachtet:

⁵ Nur der Landkreis D gewährte intensive sozialpädagogische Einzelbetreuungen. Die anderen Landkreise arbeiteten nicht mit dieser Hilfeart. Ich habe diese Hilfeart daher nicht näher betrachtet.

Landkreise	A		B		C		D	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
	-€- (gerundet)		-€- (gerundet)		-€- (gerundet)		-€- (gerundet)	
Erziehung i. e. Tagesgruppe je Fall	26.000	23.000 - 12 %	17.000	20.000 + 18 %	10.000	17.000 + 70 %	26.000	19.000 - 27 %
Fallzahlen	13	26	68	66	88	61	40	74
Ranking (Zuschüsse je Fall) ⁶	3	4	2	3	1	1	4	2
Heimerziehung/sonst. betr. Wohnform je Fall	44.000	43.000 - 2 %	25.000	30.000 + 20 %	30.000	29.000 - 2 %	42.000	32.000 - 24 %
Fallzahlen	52	59	187	191	120	123	111	146
Ranking (Zuschüsse je Fall)	4	4	1	2	2	1	3	3

Tabelle 1: Zuschüsse für die Erziehung in einer Tagesgruppe und für die Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform je Fall

Der Landkreis A reduzierte im geprüften Zeitraum die jährlichen Zuschüsse je Fall für die Erziehung in einer Tagesgruppe um 12 %. Obwohl er aufgrund seiner geringen Fallzahlen insgesamt die geringsten Zuschüsse leistete (vgl. Abbildung 3), bezuschusste er im Jahr 2010 bei den näher betrachteten Hilfearten die einzelnen Fälle am höchsten. Seine Zuschüsse für die Erziehung in einer Tagesgruppe lagen im Jahr 2010 rd. 15 % bis rd. 35 % über denen der übrigen Landkreise. Seine Zuschüsse je Fall für die Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform waren im Jahr 2010 rd. 14.000 €, d. h. rd. 48 % höher als die des Landkreises C.

⁶ Ranking wegen gerundeter Beträge teilweise nicht sichtbar.

Dies belegt, dass ein Landkreis mit geringen Gesamtzuschüssen nicht zwangsläufig auch die geringsten Zuschüsse je Fall aufweisen muss. Vielmehr werden die Kosten der Jugendhilfe neben sozialstrukturellen Bedingungen auch durch die unterschiedlichen Strukturen und Prozesse der Jugendämter beeinflusst.

Tz. 8 Auffällig ist die positive Entwicklung im Landkreis D bei den betrachteten Hilfearten. Dort sanken die Zuschüsse je Fall deutlich um rd. 27 % bzw. rd. 24 %.

Das Controlling dieses Landkreises war umfänglicher als das der anderen Landkreise, welche lediglich eine Finanzkontrolle durchführten. Hierüber konnte er den Fallkostenverlauf analysieren. Dieses ermöglichte es der Verwaltungsleitung steuernd einzugreifen.

Die bisherigen Erfahrungen des Landkreises D verdeutlichen, dass ein Controlling hilft, die Aufwendungen/Zuschüsse für die Jugendhilfe zu begrenzen oder bestenfalls zu reduzieren.

Ich empfehle dem Landkreis A, die Ursachen für die verhältnismäßig hohen Zuschüsse bei den aufgeführten Hilfearten zu ermitteln. Aufgrund des hohen Konsolidierungspotenzials sollte er den Weg der Kostenminimierung stringent weiterverfolgen.

Die Landkreise B und C sollten die Gründe für die Zuschusserhöhungen bei dem Produkt „Erziehung in einer Tagesgruppe“ feststellen. Beim Landkreis B empfehle ich dieses auch für das Produkt „Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform“.

3.4.2 Hilfen für junge Volljährige

Tz. 9 Gemäß § 41 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII soll einem jungen Volljährigen Hilfe für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung gewährt werden, wenn und solange die Hilfe aufgrund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist.

Die folgende Abbildung zeigt, wie sich in den Landkreisen die Zuschüsse dieser Hilfeart je Fall entwickelten (Rechnungsergebnisse 2008 bis 2010):

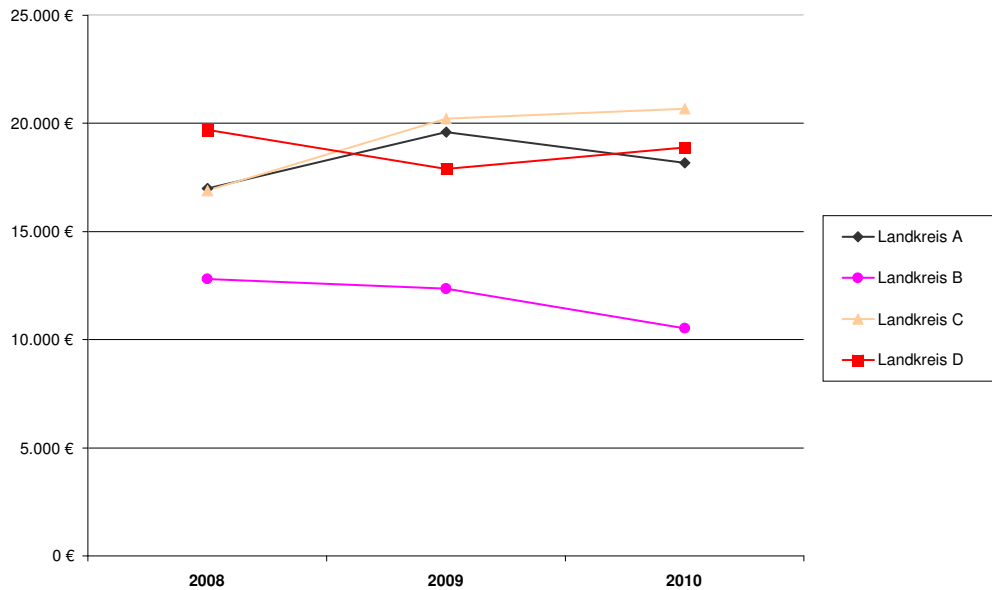


Abbildung 7: Entwicklung der Zuschüsse von Hilfen für junge Volljährige je Fall

Bei den Landkreisen A und D lagen die Zuschüsse pro Fall im Betrachtungszeitraum fast konstant bei rd. 18.000 €. Beim Landkreis C stieg der Zuschuss pro Fall um 22 % von rd. 17.000 € auf rd. 21.000 € an. Der Landkreis C erkannte, dass er gegensteuern muss. Er legte für die Zeit ab 01.07.2011 bestimmte Vorgaben im Hilfeplanverfahren für die Verselbstständigung fest. So hatten die Fachkräfte ab dem 15. Lebensjahr eines jungen Menschen in halbjährlichen Abständen konkrete Ziele zur Vorbereitung der Verselbstständigung zu definieren. Der Landkreis beschloss dies als Maßnahme im Haushaltssicherungskonzept.

Auch der Landkreis D startete Anfang des Jahres 2012 ein Projekt, um die Fallzahlen und Kosten für junge Volljährige zu reduzieren. Dazu legte er fest, dass der betroffene Personenkreis im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) zentral durch eine bestimmte Fachkraft betreut wird.

Bei den Landkreisen C und D konnten sich die aufgeführten Maßnahmen noch nicht finanziell auswirken, weil sie erst nach dem Betrachtungszeitraum dieser Prüfung begannen. Das Konzept des Landkreises B zur Verselbstständigung führte bereits zu geringeren Zuschüssen.

Der Landkreis B hatte die geringsten Zuschüsse pro Fall. Er konnte diese von rd. 13.000 € im Jahr 2008 auf 10.500 € im Jahr 2010 senken. Der Landkreis B

legte im Jahr 2007 im Konzept zum Hilfeplanverfahren Regelungen fest, die die Verselbstständigung unterstützen sollen. Ziel war, die Dauer der Hilfen möglichst kurz zu halten.

Dieses empfehle ich auch dem Landkreis A. Er teilte im Stellungnahmeverfahren mit, dass er die Verselbstständigung der Jugendlichen bereits weit vor dem Erreichen der Volljährigkeit vorbereite.

3.4.3 Fazit

Die Jugendhilfe umfasst neben den verschiedenen Hilfen zur Erziehung eine große Anzahl unterschwelliger Leistungen, wie Jugendarbeit, sowie andere Aufgaben. Um die Kosten und Qualität der Jugendhilfe steuern zu können, müssen die Landkreise ein umfassendes Controlling einführen (vgl. auch Tz. 15 ff.). Die Landkreise können hierüber die auffälligen Entwicklungen und deren Ursachen erkennen.

In den nachfolgenden Abschnitten stelle ich weiteres Optimierungspotenzial bei der Steuerung der Jugendhilfe dar.

4 Optimierungspotenzial bei der Steuerung der Jugendhilfe

4.1 Personalausstattung

Tz. 10 Die Hilfen zur Erziehung werden durch Fachkräfte im ASD und im Pflegekinderdienst (PKD) gesteuert. Die folgende Tabelle stellt die Personalausstattung und die Anzahl der betreuten Fälle pro Fachkraft in den geprüften Landkreisen dar:

Landkreise	A	B	C	D
Anzahl VZÄ ASD	8,5	20,4	10,0	13,0
Anzahl VZÄ PKD	1,5	4,3	2,1	3,5
SUMME VZÄ	10,0	24,7	12,1	16,5
Anzahl Fälle ⁷	476	1.011	817	989
Fälle pro Fachkraft (VZÄ)	47,6	40,9	67,5	59,9

Tabelle 2: Fälle pro Vollzeitäquivalent (VZÄ) im Herbst des Jahres 2011

Im Herbst des Jahres 2011 betreuten die Fachkräfte je nach Landkreis durchschnittlich zwischen rd. 41 und 68 Fälle. Die Landkreise C und D wiesen deutlich höhere Fallzahlen pro Fachkraft auf als die Landkreise A und B. Der Landkreis B hatte im Jahr 2009 sein Personal durch einen Dritten bemessen lassen. Daraufhin hatte er die Anzahl der Fachkräfte im ASD aufgestockt.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) stellte bei einer Vergleichsarbeit zu Erzieherischen Hilfen fest, dass Kommunen mit unterdurchschnittlicher Personalausstattung eher überdurchschnittlich hohe Fallzahlen pro Einwohner haben. Dies könne ein Hinweis darauf sein, dass Kinder und Jugendliche bei zu hoher Arbeitsbelastung des Personals eher Hilfen zur Er-

⁷ Fallzahlen im Jahr 2010 für andere Hilfen zur Erziehung, soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand/Betreuungshelfer, sozialpädagogische Familienhilfe, Erziehung in einer Tagesgruppe, Vollzeitpflege, Heimerziehung/sonstige betreute Wohnform, intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung, Eingliederungshilfe für seelische behinderte Kinder und Jugendliche, Hilfe für junge Volljährige, vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen.

ziehung erhalten. Laut KGSt wiesen die Kommunen mit Steuerungserfolgen eine durchschnittliche Fallbelastung von 45 bis 55 laufenden Fällen pro Fachkraft auf.⁸

Die folgende Tabelle zeigt, dass die Fallzahlen pro Einwohner unter 21 Jahren in den Landkreisen C und D höher waren als in den Landkreisen mit geringeren Fallzahlen pro Fachkraft. Dies könnte als Indiz die Ergebnisse aus der Vergleichsarbeit der KGSt bestätigen.

Landkreise	A	B	C	D
Einwohner unter 21 Jahren	22.075	27.453	19.841	14.834
Anzahl Fälle	476	1.011	817	989
Fälle / Einwohner unter 21 Jahren	2,16 %	3,68 %	4,12 %	6,67 %

Tabelle 3: Fallzahl pro Einwohner unter 21 Jahren

Ich empfehle den Jugendämtern, die Wirtschaftlichkeit ihrer Personalausstattung zu prüfen.

4.2 Ablauforganisation

Tz. 11 Schlüssige und jederzeit zugängliche Verfahrensanweisungen standardisieren Verwaltungsabläufe und können damit zur Kostensenkung beitragen.

Die Jugendämter sollten ihre Regelungen für alle Mitarbeiter schriftlich an zentraler Stelle, z. B. in einer Verfahrensanweisung, bündeln und möglichst in der Elektronischen Datenverarbeitung (EDV) hinterlegen. Interne Regelungen können die Arbeit nur unterstützen, wenn sie den Mitarbeitern in aktueller und übersichtlicher Form zugänglich sind.

⁸ Vgl. KGSt-Bericht aus der Vergleichsarbeit Nr. 2/2011, Jugendhilfe – Erzieherische Hilfen, Erfahrungen und Ergebnisse aus den Vergleichsringen, Stand 2011, KGSt Köln, S. 14.

Die Landkreise B und D stellten die Regelungen ihren Mitarbeitern gebündelt in der EDV zur Verfügung. Der Landkreis C stellte zwar seine Regelungen in ein Laufwerk ein, jedoch ungebündelt, da er vieles über Protokolle regelte.

Ich empfehle den Landkreisen A und C, ihre Regelungen an zentraler Stelle und in gebündelter Form für alle Mitarbeiter zugänglich zu machen.

4.3 Steuerungskreislauf

Tz. 12 Gemäß § 21 Abs. 1 und 2 GemHKVO setzt die Gemeinde zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und nach den örtlichen Bedürfnissen insbesondere die KLR und das Controlling mit einem unterjährigem Berichtswesen ein. Ziele und Kennzahlen sollen zur Grundlage von Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden.

Arbeit mit Zielen

Tz. 13 Bis auf den Landkreis D bildeten die Jugendämter keine bzw. kaum konkret messbare und mit Kennzahlen hinterlegte operative Ziele zu den Produkten der Jugendhilfe. Die Produkte des Landkreises D enthielten auch Ziele aus der Jugendhilfeplanung.

Die Landkreise A, B und C konnten die Zielerreichung ohne entsprechend formulierte operative Ziele und darauf abgestimmte Kennzahlen nicht überprüfen.

Der Landkreis B erklärte im Stellungnahmeverfahren, dass er messbare und mit Kennzahlen hinterlegte operative Ziele gebildet habe. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung erklärte er, dass er bis zum Jahr 2011 nicht mit operativen Zielen gearbeitet habe. Er beabsichtige dieses erst für das Jahr 2012.

Kosten- und Leistungsrechnung

Tz. 14 Keiner der geprüften Landkreise besaß für die Jugendhilfe eine KLR.

Controlling

- Tz. 15 Bis auf den Landkreis D führten die Jugendämter kein Controlling, sondern lediglich eine Kontrolle anhand der monatlichen Fallkosten und Fallzahlen durch. Der Landkreis D stützte sein Controlling nicht auf eine KLR. Der Landkreis C betrachtete die Fallzahlen nur halbjährlich. Der Landkreis B informierte seine Fachkräfte des ASD regelmäßig über Dauer und Kosten ihrer Fälle. Dies kann dazu beitragen, die finanzielle Verantwortung der Fachkräfte bei der Fallsteuerung zu stärken.

Ohne ein regelmäßiges Controlling auf Basis von Zielen, Kennzahlen und einer KLR konnten die Jugendämter ihre Aufgabenerledigung nicht umfassend auswerten.

- Tz. 16 Zu einem umfassenden Controlling gehört u. a. auch ein Wirkungscontrolling für die Hilfen zur Erziehung. Vgl. hierzu meine Ausführungen unter Abschnitt 4.7.

Berichtswesen

- Tz. 17 Gemäß § 71 Abs. 2 Nr. 1 - 3 SGB VIII befasst sich der Jugendhilfeausschuss mit allen Angelegenheiten der Jugendhilfe, insbesondere mit der Erörterung aktueller Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien sowie mit Anregungen und Vorschlägen für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe, der Jugendhilfeplanung und der Förderung der freien Jugendhilfe.

Dazu benötigt der Jugendhilfeausschuss regelmäßig Informationen über die Fallzahl- und Finanzentwicklung sowie zum Stand der Zielerreichung des Jugendamts. Des Weiteren sollte das Jugendamt ihn insbesondere zu den in § 71 Abs. 2 SGB VIII aufgeführten Angelegenheiten der Jugendhilfe informieren.

Abgesehen vom Landkreis A erstellten die geprüften Landkreise quartalsmäßig Budgetberichte für die Verwaltungsleitung bzw. den Finanzausschuss. Jedoch erhielten in keinem der Landkreise die Jugendhilfeausschüsse diese Berichte. Die Jugendhilfeausschüsse befassten sich nur bei der Haushaltsplanung regelmäßig mit den Finanzen.

Die Landkreise B und C berichteten im Jugendhilfeausschuss regelmäßig zur Jugendhilfeplanung. Die Landkreise A und D informierten über aktuelle Themen und Projekte der Jugendämter, jedoch nicht in Form eines standardisierten Berichtswesens. Die Landkreise berichteten unregelmäßig über den Kennzahlenvergleich der IBN.

Die Landkreise C und D informierten die Jugendhilfeausschüsse nur unregelmäßig über die Finanzen, Fallzahlen und Ziele der Jugendhilfe. Die Landkreise A und B teilten im Stellungnahmeverfahren mit, dass sie ihre Jugendhilfeausschüsse umfassend über die Finanzen und Fallzahlen informierten.

Es dürfte den Jugendhilfeausschüssen der Landkreise C und D schwer fallen, die Aufgaben der Jugendhilfe zu steuern, wenn sie nicht regelmäßig über die Finanzen, Fallzahlen und Ziele ihrer Jugendämter informiert werden.

Fazit

- Tz. 18 Ich fordere die Landkreise auf, den Anforderungen des § 21 GemHKVO gerecht zu werden. Darüber hinaus empfehle ich, die Jugendhilfeausschüsse stärker in das Berichtswesen einzubeziehen.

4.4 Jugendhilfeplanung

- Tz. 19 Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben für die Erfüllung der Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung.⁹ Sie haben gemäß § 80 SGB VIII im Rahmen ihrer Planungsverantwortung die Pflicht zur Jugendhilfeplanung. Als ganzheitliche Planung umfasst sie alle Aufgaben der Jugendhilfe. Neben der fachlichen Planung sollten die Landkreise auch planen, wie sich die Ziele und Maßnahmen finanziell auswirken sollen. Mit der Jugendhilfeplanung kann die Qualität der Jugendhilfe gesteigert werden. Sie dient zugleich einem wirtschaftlichen Einsatz der Finanzmittel in der Jugendhilfe.¹⁰ Bestenfalls sollten die Landkreise darlegen, ob sie durch bestimmte Maßnahmen finanzielle Wechselwirkungen auf verschiedene Leistungsberei-

⁹ Vgl. auch § 79 Abs. 1 SGB VIII.

¹⁰ „Die Jugendhilfeplanung ist gerade in Zeiten knapper Kassen von besonderer Bedeutung.“ Wiesner, Reinhard: SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar 3. Auflage, C. H. Beck München 2006, S. 1487, Rn. 2.

che der Jugendhilfe erwarten, wie z. B. den Einfluss von verstärkter Prävention auf die Hilfen zur Erziehung. Dies sollten sie bei der Zielüberprüfung evaluieren.

Der Landkreis D besaß eine entsprechende Jugendhilfeplanung. Er widmete sich beispielsweise neben der Jugendarbeit und dem Kinder- und Jugendschutz auch der Hilfe zur Erziehung. So startete der Landkreis im Jahr 2011 ein auf 15 Jahre angelegtes Projekt unter Federführung des kommunalen Jobcenters. Ziel war dabei, Familien mit Kindern, welche bereits seit längerem von Sozialleistungen abhängig sind, eine möglichst intensive und passgenaue Unterstützung in Fragen der Beschäftigungssuche und vor allem der Entwicklung ihrer Kinder zu geben. Die Landkreise B und C legten ihre Schwerpunkte in der Jugendhilfeplanung auf die Prävention. Der Landkreis A hatte zum Zeitpunkt der Prüfung einen Jugendhilfeplan im Entwurf erstellt. Er hatte darauf aber noch keine Jugendhilfeplanung aufgebaut.

Der Landkreis A besaß somit weder konkrete Fach- noch Ressourcenplanungen. Die Landkreise B und C planten die Aufwendungen der Maßnahmen zur Jugendhilfeplanung an sich. Sie stellten nicht dar, ob sie dadurch weitere finanzielle Auswirkungen erwarteten. Nur der Landkreis D verband weitergehende finanzielle Planungen mit der Jugendhilfeplanung. So fanden sich einige Vorhaben der Jugendhilfeplanung als Maßnahme im Haushaltssicherungskonzept des Landkreises wieder.

Ich empfehle dem Landkreis A, eine Fach- und Ressourcenplanung aufzustellen. Den Landkreisen B und C empfehle ich, die Fachplanung mit einer Ressourcenplanung zu verknüpfen und ganzheitlich alle Aufgaben der Jugendhilfe zu planen.

4.5 Hilfeplanverfahren

Tz. 20 Gemäß § 27 Abs. 1 SGB VIII hat ein Personensorgeberechtigter bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe zur Erziehung, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Ob und welcher erzieherische Bedarf im Einzelfall besteht, haben die Fachkräfte des Jugendamts und die Leistungsberechtigten gemeinsam zu klären und zu

entscheiden.¹¹ Sofern die o. g. Beteiligten feststellen, dass ein erzieherischer Bedarf gegeben ist, beginnt das Hilfeplanverfahren gemäß § 36 SGB VIII. Die Beteiligten am Hilfeplanverfahren sind die personensorgeberechtigten Eltern, das Kind oder der bzw. die Jugendliche und die fallverantwortliche Fachkraft, ggf. wirken weitere Fachkräfte des Jugendamts sowie beteiligte Dritte (Arzt, Lehrer, Träger der freien Jugendhilfe etc.) mit. Dieser Personenkreis entscheidet gemeinsam über den Verlauf der Hilfe. Die Fachkräfte haben die getroffenen Entscheidungen in einem Hilfeplan zu dokumentieren.

Die Fachkräfte haben bei der Einzelfallbearbeitung die gesetzlichen und die individuellen Regelungen ihres Landkreises zu beachten. Ich habe geprüft, ob die Fallbearbeitung ordnungsgemäß erfolgte. Hierzu habe ich stichprobenartig 20 Fallakten je Landkreis ausgewählt – zehn Fallakten mit ambulanten und zehn mit stationären Hilfen. Unter der Auswahl befanden sich jeweils mindestens fünf Hilfen für junge Volljährige.

Dienstanweisungen

Tz. 21 § 36 SGB VIII regelt das Hilfeplanverfahren. Die Norm bietet Gestaltungsspielraum bei deren Steuerung. Um ein einheitliches Verfahren zu gewährleisten, sollten die Träger der öffentlichen Jugendhilfe organisatorische Standards für die Hilfeplanung festlegen.¹² Die Landkreise sollten daher über eine aktuelle Dienstanweisung für das Hilfeplanverfahren verfügen.

In den Landkreisen A, B und D lagen Dienstanweisungen für das Hilfeplanverfahren vor.

Der Landkreis C hatte seit April 2009 das Hilfeplanverfahren nicht schriftlich geregelt. Er veranschaulichte das Hilfeplanverfahren nur in einem Ablaufdiagramm. Wesentliche Verfahrensschritte blieben dadurch ungeregelt.

Um eine Steuerung des Hilfeplanverfahrens zu ermöglichen, halte ich mindestens folgende Punkte in einer Dienstanweisung für regelungsbedürftig:

¹¹ Vgl. Wiesner, Reinhard: SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar 3. Auflage, C. H. Beck München 2006, S. 413, Rn. 22.

¹² Vgl. auch Wiesner, Reinhard: SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar 3. Auflage, C. H. Beck München 2006, S. 624, Rn. 23.

- Fallberatung vor Bewilligung und bei Fortschreibung der Hilfe (vgl. Tz. 22),
- Standardisierung von Hilfeplänen (vgl. Tz. 24),
- zeitlicher Rhythmus der Hilfeplangespräche (vgl. Tz. 28),
- Vereinbaren und Prüfen von Zielen (vgl. Tz. 29) und
- Auswahl des Trägers der freien Jugendhilfe (vgl. Tz. 31).

Fallberatung vor Bewilligung und bei Fortschreibung der Hilfe

Tz. 22 Die Fallberatung im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte ist Grundlage zur Ausgestaltung bzw. Fortschreibung der Hilfe. Sie findet daher in der Regel vor dem Hilfeplangespräch statt.

Gemäß § 36 Abs. 2 SGB VIII soll die Entscheidung über die im Einzelfall angezeigte Hilfeart, wenn Hilfe voraussichtlich für längere Zeit zu leisten ist, im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte getroffen werden. Zudem sollen sie regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Die individuellen Regelungen der Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollten ermessenskonkretisierende Vorschriften enthalten.

Die Bewilligung oder die Fortführung einer Hilfe zur Erziehung im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte zu beraten, ist nicht nur grundsätzlich geboten. Sie ist auch wirtschaftlich. Zwar bindet die Fallberatung personelle Ressourcen, jedoch beeinflusst der Umfang der späteren Inanspruchnahme von erzieherischen Hilfen die Aufwendungen am stärksten. Damit wirken sich die Einschätzungen und Entscheidungen der fallverantwortlichen Fachkräfte, ob und in welcher Weise sie die Hilfe fortführen, erheblich auf die Höhe der Aufwendungen aus. Um das Risiko zu minimieren, dass nicht bedarfsgerechte Hilfen geleistet werden, müssen die Entscheidungen auf eine breite fachliche Basis gestellt werden.

Im Verlauf der erzieherischen Hilfe mussten die geprüften Landkreise Fallberatungen bei folgenden Fallkonstellationen durchführen:

Landkreise	A	B	C	D
Fallberatung	Bei Beendigung der Hilfe oder Wechsel der Hilfeart. ¹³	Bei allen Hilfen.	Bei Wechsel der Hilfeart.	Bei Wechsel von einer ambulanten/teilstationären Hilfeart in eine stationäre Hilfeart und bei einem Wechsel der Hilfen für junge Volljährige.

Tabelle 4: Fallberatungen im Hilfeverlauf

Die Landkreise A, C und D riskieren durch die Regelungen in ihren Dienstanweisungen, dass sie nicht bedarfsgerechte Hilfen gewähren.

Die Verfahrensweise der Landkreise C und D entspricht nicht der o. a. gesetzlichen Regelung. Fallberatungen im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte sollen bei jeder Fortschreibung einer laufenden Hilfe und vor Beginn einer Hilfe durchgeführt werden, auch bei einem Wechsel der Hilfeart.

Der Landkreis A teilte im Stellungnahmeverfahren mit, dass er entgegen seiner Dienstanweisung für das Hilfeplanverfahren bei allen Hilfen Fallberatungen im Verlauf der Hilfe durchführe. Er sollte seinen Leitfaden an die gesetzliche Regelung anpassen.

Tz. 23 Bei den gesichteten Fällen führten die Fachkräfte der Landkreise A, B und D die nach ihren individuellen Regelungen geforderten Fallberatungen vor Beginn einer Hilfe durch.

Beim Landkreis C entschieden die fallverantwortlichen Fachkräfte in 65 % der Fälle allein. Bei Fortführung der Hilfen fand in keinem Fall eine Fallberatung statt. Gleichwohl behauptete er im Stellungnahmeverfahren, dass die Fallberatung vor Beginn einer Hilfe seit Anfang des Jahres 2009 Standard sei.

¹³ Vgl. Ziffer 3.2 des Leitfadens für das Hilfeplanverfahren.

Standardisierung von Hilfeplänen

Tz. 24 Standardisierte Hilfepläne gewährleisten, dass die Fachkräfte in jedem Fall notwendige Absprachen für den Hilfeprozess vereinbaren und wichtige Daten für den Hilfeprozess erfassen. Der Hilfeplan sorgt so für einen transparenten und nachvollziehbaren Hilfeprozess. Deshalb sollten die Träger der öffentlichen Jugendhilfe schriftlich anweisen, dass die Fachkräfte das Muster für den Hilfeplan verwenden.

Alle geprüften Landkreise verfügten über standardisierte Hilfepläne für die Hilfeplangespräche.

Die Landkreise D und C regelten nicht schriftlich, dass die Fachkräfte des ASD das vorhandene Muster verwenden müssen.

Tz. 25 Die Fachkräfte sollten die Hilfeplangespräche in der Fallakte auf standardisierten Mustern inhaltlich dokumentieren. Das ermöglicht den Fachkräften beispielsweise den Erfolg der vereinbarten Ziele und Maßnahmen im Hilfeverlauf zu überprüfen.

Die Fachkräfte der Landkreise A und B verwendeten die vorgegebenen Muster für Hilfepläne, um das Hilfeplangespräch in der Fallakte zu protokollieren.

Beim Landkreis D hielten die Fachkräfte in nur 35 % der geprüften Fälle die Inhalte aller geführten Hilfeplangespräche in der Fallakte fest.

Die Fachkräfte des Landkreises C nutzten die im Jahr 2009 entwickelten Muster nicht für die Hilfeplanfortschreibungen. Auf diesen Mustern hätten die Fachkräfte ausführen sollen, welche Ziele die Beteiligten im Verlauf der Hilfe erreicht bzw. nicht erreicht hatten. Die Fachkräfte des Landkreises C umgingen dadurch diese Angaben.

Die nicht ausreichende bzw. fehlende Dokumentation des Hilfeplangesprächs erschwerte in den Landkreisen C und D eine spätere Erfolgskontrolle der Hilfen.

Ich empfehle dem Landkreis D, dass er seine Fachkräfte anweist, den Inhalt der Hilfeplangespräche in der Fallakte zu dokumentieren.

Der Landkreis C sollte eine neue Dienstanweisung für das Hilfeplanverfahren entwickeln (vgl. Tz. 21). Ich empfehle, darin u. a. verbindlich zu regeln, dass die standardisierten Muster für das Hilfeplanverfahren zu benutzen sind.

Tz. 26 Den Inhalt des Hilfeplans regelt der Gesetzgeber nicht. Um die Steuerung des Hilfeprozesses sicher zu stellen, sollte der Hilfeplan gewisse Grundelemente enthalten. Die Hilfepläne der geprüften Landkreise enthielten unterschiedliche Inhalte. Damit die Landkreise ihren Hilfeprozess optimieren können, habe ich aus den Hilfeplänen der Landkreise B und C die wichtigsten Grundelemente wie folgt zusammengestellt:

- Daten des Kindes/Jugendlichen/jungen Volljährigen,
- Beschreibung der Problemlage zur Begründung der Anspruchsvoraussetzungen gemäß § 27 SGB VIII,
- Hilfeart,
- Hilfebeginn,
- Datum der Hilfeplangespräche,
- Beteiligte an den Hilfeplangesprächen,
- Begründung der Auswahl des Trägers der freien Jugendhilfe,
- monatliche Aufwendungen für den Träger der freien Jugendhilfe,
- vereinbarte Ziele und Maßnahmen,
- Verantwortliche für die Ziele und Maßnahmen,
- Erfolgskontrolle von Zielen und Maßnahmen,
- sonstige Vereinbarungen zwischen den Beteiligten, z. B. zu Elternkontakten,
- Feststellung über die weitere Eignung und Notwendigkeit der Hilfe,
- voraussichtliche Hilfedauer,
- Termin für das nächste Hilfeplangespräch und
- Mitteilung an die WJH.

Keiner der Landkreise berücksichtigte alle der genannten Grundelemente in seinen Hilfeplänen.

Ich empfehle den Landkreisen zu prüfen, welche Angaben in ihren Hilfeplänen ergänzt werden sollten.

Aufstellen des Hilfeplans

Tz. 27 Hilfepläne dienen der Steuerung des Hilfeprozesses. Gemäß § 36 Abs. 2 SGB VIII sollen die Fachkräfte als Grundlage für die Ausgestaltung der Hilfe zusammen mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind oder dem Jugendlichen einen Hilfeplan aufstellen. Folglich müssen die Fachkräfte grundsätzlich einen Hilfeplan vor Beginn der Hilfe aufstellen.

Im Landkreis D konnte ich aufgrund der überwiegend fehlenden Dokumentation der Hilfeplangespräche nicht immer nachvollziehen, ob seine Fachkräfte die Hilfepläne vor Beginn der Hilfe aufstellten (vgl. Tz. 25).

Die Fachkräfte der Landkreise C und B stellten in den untersuchten Fällen einen Hilfeplan vor Beginn der Hilfe auf.

Im Landkreis A stellten die fallverantwortlichen Fachkräfte den Hilfeplan in 45 % der Fälle erst nach Beginn der Hilfe zur Erziehung auf.

Zeitlicher Rhythmus der Hilfeplangespräche

Tz. 28 Gemäß § 36 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII sollen die Fachkräfte regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist. Die Kommentierungen zu § 36 SGB VIII nennen für den Regelfall Zeiträume von drei bis höchstens sechs Monaten.¹⁴ Bei Hilfeplangesprächen in kurzen Abständen können Fachkräfte kurzfristig gegensteuern, wenn die Hilfeart bzw. Hilfeleistungen nicht mehr geeignet sind. Des Weiteren können die Fachkräfte frühzeitig erkennen, ob der erzieherische Bedarf noch besteht oder ob die Hilfe beendet werden kann. Die Landkreise sollten die zeitlichen Abstände, in denen die Fachkräfte Hilfeplangespräche führen sollen, in einer Dienstanweisung verbindlich bestimmen.

Die Landkreise A und B legten in ihren Dienstanweisungen die zeitlichen Intervalle fest.

¹⁴ Vgl. Wiesner, Reinhard: SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe, Kommentar 3. Auflage, C. H. Beck München 2006, S. 644, Rn. 65.

Vgl. Münder, Johannes u. a.: Frankfurter Kommentar zum SGB VIII, 5. Auflage, Juventa Verlag Weinheim und München 2006, S. 494, Rn. 54.

Die Fachkräfte des Landkreises A mussten spätestens nach sechs Monaten bei jeder Hilfeart Hilfeplangespräche führen. In 50 % der Fälle führten die Fachkräfte einzelne Hilfeplangespräche nicht innerhalb von sechs Monaten durch. Diese Hilfeplangespräche fanden erst in einem Rhythmus von sieben bis zwölf Monaten statt.

Die Fachkräfte des Landkreises B mussten auch in sechsmonatigen Intervallen Hilfeplangespräche führen – mit Ausnahme der Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII. Entsprechend der Dienstanweisung mussten die Fachkräfte spätestens nach zwölf Monaten prüfen, ob die Vollzeitpflege weiterhin geeignet und notwendig ist. In 55 % der Fälle führten die Fachkräfte nicht alle Hilfeplanfortschreibungen in einem sechsmonatigen Rhythmus durch. Teilweise schrieben sie die Hilfepläne erst innerhalb von sieben bis zwölf Monaten fort. Bei 25 % der Fälle fanden einzelne Hilfeplanfortschreibungen in zeitlichen Abständen von 13 bis zu 24 Monaten statt.

Der Landkreis C forderte Hilfeplangespräche in jährlichen Abständen. Der Amtsleiter kommunizierte diese Regelung mündlich, da eine aktuelle Dienstanweisung fehlte. Er beabsichtigte, die zeitlichen Intervalle auf sechs Monate zu verkürzen. In 35 % der Fälle führten die Fachkräfte die Hilfeplanfortschreibungen erst nach mehr als einem Jahr durch.

Der Landkreis D verfügte bis Ende des Jahres 2011 über keine schriftliche Regelung, sondern verfuhr wie der Landkreis C. Im Berichtszeitraum mussten die Fachkräfte laut Auskunft des Amtsleiters jährliche Hilfeplangespräche mit den Beteiligten führen. Die Fachkräfte hielten diese Vorgabe in den geprüften Fällen mit geringfügigen Ausnahmen ein. Positiv zu erwähnen ist, dass die Fachkräfte häufiger Hilfeplangespräche innerhalb eines sechsmonatigen Intervalls führten. Zum 01.01.2012 trat beim Landkreis D das Handbuch für den ASD in Kraft. Der Landkreis legte darin fest, dass ambulante Hilfen halbjährlich sowie teilstationäre und stationäre Hilfen jährlich fortzuschreiben sind.

Der Verzicht auf regelmäßige Hilfeplangespräche kann dazu führen, dass die mit der Hilfe beauftragten Träger der freien Jugendhilfe Leistungen erbringen, die nicht auf den erzieherischen Bedarf abgestimmt sind. Des Weiteren können die Fachkräfte nicht rechtzeitig erkennen, ob überhaupt noch ein Hilfebedarf besteht. Hierdurch besteht die Gefahr, dass Mittel nicht sparsam eingesetzt werden und

damit gegen § 110 Abs. 2 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) verstoßen wird.

Ich empfehle allen Landkreisen, Hilfeplangespräche grundsätzlich in mindestens sechsmonatigen Intervallen von ihren Fachkräften zu verlangen. Sie sollten nur in begründeten Ausnahmefällen längere Intervalle zulassen, wie beispielsweise beim Landkreis B.

Zudem empfehle ich dem Landkreis C, die zeitlichen Intervalle von Hilfeplangesprächen eindeutig und verbindlich in einer Dienstanweisung zu bestimmen.

Vereinbaren und Prüfen von Zielen

Tz. 29 Die Fachkräfte sollen gemäß § 36 Abs. 2 Satz 2, 2. Halbsatz SGB VIII regelmäßig prüfen, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist.

Die Teilnehmer des Hilfeplangesprächs sollten daher in den Hilfeplangesprächen einvernehmlich festlegen, welche Ziele sie erreichen wollen. Aufgrund dessen sollten die Teilnehmer Maßnahmen bestimmen, um die Ziele zu erreichen. Die am Hilfeprozess Beteiligten sollten bei der Hilfeplanfortschreibung reflektieren, inwieweit die Problemlage behoben ist. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollten die Fachkräfte hierzu verpflichten.

Der Landkreis B verpflichtete die Fachkräfte bei der Hilfeplanfortschreibung anzugeben, ob die Beteiligten die vereinbarten Maßnahmen umgesetzt und die Ziele dadurch erreicht haben.

Beim Landkreis C mangelte es an einer diesbezüglichen Regelung. Das vorhandene Muster für die Hilfeplanfortschreibung sah jedoch eine entsprechende Überprüfung vor.

In den Landkreisen A und D gab es keine entsprechenden Regelungen.

Ich empfehle den Landkreisen A, C und D, dass sie vor der Fortschreibung der Hilfe reflektieren,

– ob sie die Ziele erreicht haben,

- warum Ziele ggf. nicht erreicht wurden,
- warum ggf. Maßnahmen nicht dazu beigetragen haben, den Hilfebedarf (teilweise) zu decken und
- welche neuen Ziele und Maßnahmen vereinbart werden sollen, um den Hilfebedarf zu decken.

Die Fachkräfte sollten diese Gesprächsinhalte in den Hilfeplänen festhalten.

Tz. 30 Aus den zuvor genannten Gründen sollten die Teilnehmer der Hilfeplangespräche die Ziele vereinbaren. Des Weiteren sollten sie festlegen, wer die einzelnen Maßnahmen zu den Zielen umsetzen sollte. So können die Beteiligten im nächsten Hilfeplangespräch feststellen, ob noch ein Hilfebedarf besteht und ggf. welche Hilfeleistungen dafür zu erbringen sind.

In den Entwicklungsberichten der vom Landkreis A beauftragten Träger der freien Jugendhilfe fehlte, abgesehen von wenigen Ausnahmen, ein konkreter Bezug zu den vereinbarten Zielen.

Der Landkreis B verlangte von den Teilnehmern des Hilfeplangesprächs, dass sie die Zielerreichung einschätzten und die Ziele für die nächsten sechs Monate angaben. In 70 % der untersuchten Fälle legte die fallverantwortliche Fachkraft bei einigen Hilfeplanfortschreibungen nicht dar, wie die Beteiligten die Zielerreichung einschätzten.

In 70 % der Fälle des Landkreises C gingen die fallverantwortlichen Fachkräfte in den Hilfeplänen nicht darauf ein, welche Ziele die Beteiligten seit dem vorangegangenen Hilfeplangespräch erreicht bzw. nicht erreicht hatten. Die Träger der freien Jugendhilfe erwähnten in einzelnen Entwicklungsberichten auch Ziele, die die Beteiligten in den Hilfeplangesprächen zuvor nicht festgelegt hatten.

Der Landkreis D entwickelte ein Muster für das Protokoll des Hilfeplangesprächs. In dem Protokoll waren u. a. die unter den Beteiligten vereinbarten Ziele festzuhalten. Der Landkreis verpflichtete die fallverantwortlichen Fachkräfte nicht, die Hilfeplangespräche auf diesem Vordruck in der Fallakte zu dokumentieren. In 65 % der geprüften Fälle hielten die Fachkräfte nicht alle geführten Hilfeplangespräche inhaltlich in der Fallakte fest. Die Teilnehmer der aktenkundigen Hilfeplangespräche legten Ziele fest, die sich überwiegend nicht überprüfen ließen.

Den vorhandenen Protokollen der Hilfeplangespräche konnte ich nicht entnehmen, dass die Teilnehmer der Hilfeplangespräche die zuvor vereinbarten Ziele lückenlos überprüften. Die Träger der freien Jugendhilfe bezogen sich in ihren Entwicklungsberichten nur teilweise auf einzelne Ziele des Hilfeplans. Damit stellten sie den Bezug zum Hilfeplan nicht konsequent her. Außerdem formulierten die Träger der freien Jugendhilfe auch Ziele, die nicht mit den Zielen des Hilfeplans übereinstimmten.

Die Landkreise bemühten sich, den Hilfeverlauf über Ziele zu steuern. Die festgestellten Mängel bei der Fallaktensichtung verdeutlichen jedoch, dass die geprüften Landkreise die Steuerung der Hilfen über Ziele noch erheblich verbessern müssen.

Ich empfehle, dass die Landkreise insbesondere folgende Punkte berücksichtigen:

- Die Landkreise sollten künftig den Hilfeplanprozess konsequent über Ziele steuern.
- Ziele sollten mit allen Beteiligten im Hilfeplangespräch nach der SMART-Regel vereinbart werden.
- Die Landkreise sollten anstreben, dass die Träger der freien Jugendhilfe sich in den Entwicklungsberichten lückenlos auf die vereinbarten Ziele und Maßnahmen des Hilfeplans beziehen. Die Träger der freien Jugendhilfe sollten sich regelmäßig dazu äußern, ob und ggf. inwieweit die vereinbarten Ziele erreicht und die Maßnahmen des vorangegangenen Hilfeplangesprächs durchgeführt werden konnten.

Auswahl des Trägers der freien Jugendhilfe

Tz. 31 Gemäß § 27 Abs. 1 SGB VIII muss die Hilfe für die Entwicklung des Kindes/Jugendlichen u. a. geeignet sein. Gemäß § 82 Abs. 2 NGO¹⁵ müssen die Landkreise den Haushalt sparsam und wirtschaftlich führen. Die Landkreise müssen daher in jedem Einzelfall ermitteln, welche Träger der freien Jugendhilfe

¹⁵ Nunmehr § 110 Abs. 2 NKomVG.

eine passgenaue Hilfe erbringen können. Bei der anschließend zu treffenden Entscheidung müssen die Landkreise die genannten Haushaltsgrundsätze beachten.

Die Landkreise sollten daher in ihren Dienstanweisungen verbindlich festlegen, wie die Fachkräfte bei der Auswahl des Trägers der freien Jugendhilfe verfahren müssen.

Die Dienstanweisung des Landkreises A regelte nicht die Auswahl des Trägers der freien Jugendhilfe.

Beim Landkreis C gab es hierzu ebenfalls keine schriftlichen Anweisungen.

Der Landkreis D bestimmte in einer Dienstanweisung Kriterien für die Vergabe von ambulanten Jugendhilfeleistungen an Träger der freien Jugendhilfe und Einzelpersonen. Für stationäre Hilfen erließ der Landkreis D keine entsprechenden Regelungen.

Der Landkreis B führte im Jahr 2011 ein Falleingangsmanagement (FEM) ein. Gemäß der Fachanweisung für das FEM bereiteten die Fachkräfte des FEM die Vergabe der Hilfeleistungen an den Träger der freien Jugendhilfe vor. Sie sammelten Daten über die Anbieter (Konzeptionen, aktuelle Leistungsentgeltvereinbarungen, Qualitätsentwicklung), erfassten die Anbieter mit den Leistungsangeboten in dem EDV-Verfahren und pflegten und aktualisierten diese Daten. Sie unterstützten die zuständigen Fachkräfte, den Träger der freien Jugendhilfe mit der passgenauen Hilfe auszuwählen. Die Fachanweisung wies ausdrücklich darauf hin, dass hierbei die Haushaltsgrundsätze gemäß § 110 Abs. 2 NKomVG zu berücksichtigen sind.

Das Verfahren des Landkreises B halte ich für eine praktikable Lösung, die den gesetzlichen Anforderungen gerecht wird. Die Landkreise A und C stellten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht sicher, dass die Fachkräfte die gesetzlichen Vorgaben bei der Auswahl der Träger der freien Jugendhilfe in jedem Fall beachteten. Für den Landkreis D galt dies nur für die stationären Hilfen.

Ich empfehle den Landkreisen A und C, das Verfahren für die Trägersauswahl verbindlich in der Dienstanweisung für das Hilfeplanverfahren zu regeln, damit

die Fachkräfte die gesetzlichen Vorgaben einhalten. Für den Landkreis D gilt dies nur für die stationären Hilfen.

- Tz. 32 Zudem sollten die Träger der öffentlichen Jugendhilfe in einer Dienstanweisung regeln, dass die Fachkräfte die Auswahl des Trägers der freien Jugendhilfe in der Fallakte begründen. Dies gewährleistet, dass nachvollzogen werden kann, ob die Träger der öffentlichen Jugendhilfe wirtschaftlich gehandelt haben.

Die Fachkräfte der Landkreise A, C und D mussten in den Fallakten nicht darlegen, weshalb der ausgesuchte Träger der freien Jugendhilfe die Hilfeleistungen erbringen soll. Nur der Landkreis B verlangte, dass die Fachkräfte die Gründe für den ausgewählten Träger im Protokoll über die Fallberatung angaben.

Ich empfehle, dass die Landkreise A, C und D von ihren Fachkräften verlangen, die Auswahl nachvollziehbar zu dokumentieren.

Aktenführung

- Tz. 33 Die fallverantwortlichen Fachkräfte sollten den Fallverlauf so darlegen, dass dieser auf den ersten Blick nachzuvollziehen ist, beispielsweise mit Hilfe eines Aktenvorblatts. Hierzu gehören mindestens folgende Angaben zum Fallverlauf und zu den finanziellen Auswirkungen:

- Prüfung der örtlichen Zuständigkeit,
- Hilfebeginn, Hilfeende,
- Hilfeart, ggf. Wechsel der Hilfeart,
- Aufwendungen für die Hilfe,
- Angabe des Trägers der freien Jugendhilfe,
- Daten der Hilfeplangespräche und
- Kostenbeitragspflichten/Überleitungsansprüche/ Kostenerstattungsansprüche.

Beim Landkreis A enthielten nicht in allen Fällen die Aktenvorblätter die o. g. Daten. Ein sofortiger Überblick über den Fallverlauf war nicht möglich.

Beim Landkreis B fehlten bei 14 Fallakten die Daten der Hilfeplanfortschreibungen auf dem Aktenvorblatt. Die Fachkräfte dokumentierten bei den untersuchten

Fallakten nicht die zu zahlenden Entgelte und ggf. geltend gemachten Kostenbeiträge auf dem Aktenvorblatt.

Beim Landkreis C vermerkten die Fachkräfte nicht die Daten der Hilfeplanfortschreibungen, die zu leistenden Entgelte für die Hilfe und ggf. geltend gemachte Kostenbeiträge auf den Aktenvorblättern.

Beim Landkreis D fehlten bei den geprüften Fallakten Angaben zu den Hilfeplanfortschreibungen, zur Hilfeart, zu den monatlichen Kosten und zu ggf. geltend gemachten Kostenbeträgen.

Die unzureichenden Angaben auf den Aktenvorblättern ermöglichten bei den geprüften Landkreisen keinen bzw. nur einen eingeschränkten Überblick über den Hilfeprozess. Das erschwert z. B. den Vorgesetzten oder einer neuen Fachkraft, sich schnell in den Fall einzuarbeiten.

Ich empfehle den Landkreisen, die oben genannten Daten auf den Aktenvorblättern zu erfassen bzw. zu ergänzen.

Geltendmachung von Kostenbeiträgen

Tz. 34 Nach § 91 Abs. 1 und 2 SGB VIII haben die Landkreise Kostenbeiträge zu den voll- und teilstationären Leistungen von dem in § 92 SGB VIII genannten Personenkreis heranzuziehen.

Die WJH des Landkreises D überprüfte bei kostenbeitragspflichtigen Leistungen (§ 91 SGB VIII) das heranzuziehende Einkommen (§ 93 SGB VIII) nicht regelmäßig während des Hilfeverlaufs. Sie forderte die Kostenbeitragspflichtigen lediglich im Bewilligungsbescheid auf, Einkommensänderungen dem Landkreis unverzüglich anzuzeigen. Die übrigen Landkreise ließen sich das Einkommen der Kostenbeitragspflichtigen auch während des Hilfeverlaufs nachweisen.

Bei der Verfahrensweise des Landkreises D besteht das Risiko, dass er die Kostenbeitragspflichtigen nicht oder nicht in der vollen Höhe heranzieht.

Ich empfehle dem Landkreis D, das heranzuziehende Einkommen der Kostenbeitragspflichtigen durch eine regelmäßige Vorlage der Einkommensnachweise zu überprüfen.

4.6 Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Jugendhilfe

Tz. 35 Die Zusammenarbeit mit der freien Jugendhilfe ist in den §§ 74 bis 78 g SGB VIII geregelt. Die Jugendämter führen die Hilfe zur Erziehung in der Regel nicht selbst durch. Vielmehr beauftragen sie einen Träger der freien Jugendhilfe, die Leistung zu erbringen. Das Jugendamt trifft die Entscheidung über Art, Intensität und Dauer der jeweiligen Hilfe. Es steuert auch die Fälle während der gesamten Helfedauer. Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe regeln die Leistungserbringung durch Dritte über Vereinbarungen zu den Leistungsangeboten, zu den Entgelten und zu der Qualitätsentwicklung.

Ich habe die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§§ 78 a bis 78 c SGB VIII) untersucht. Des Weiteren habe ich geprüft, wie die Landkreise die Zusammenarbeit ausgestalteten und steuerten.

Leistungsvereinbarung

Tz. 36 Wird die Leistung ganz oder teilweise in einer Einrichtung erbracht, so ist der Träger der öffentlichen Jugendhilfe gemäß § 78 b Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII zur Übernahme des Entgelts gegenüber dem Leistungsberechtigten verpflichtet, wenn mit dem Träger der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen über Inhalt, Umfang und Qualität der Leistungsangebote¹⁶ abgeschlossen worden sind.

Die Leistungsvereinbarung muss gemäß § 78 c Abs. 1 SGB VIII die wesentlichen Leistungsmerkmale festlegen, insbesondere

1. Art, Ziel und Qualität des Leistungsangebots,
2. den in der Einrichtung zu betreuenden Personenkreis,

¹⁶ Leistungsvereinbarung.

3. die erforderliche sächliche und personelle Ausstattung,
4. die Qualifikation des Personals sowie
5. die betriebsnotwendigen Anlagen der Einrichtung.

Die Träger der freien Jugendhilfe gaben dabei Inhalt, Umfang der zu erbringenden Leistungen und den in der Einrichtung zu betreuenden Personenkreis in der Leistungsbeschreibung vor. Diese wurde zum Bestandteil der jeweiligen Vereinbarung. Zudem konnte ich den Leistungsvereinbarungen die sächliche und personelle Ausstattung sowie betriebsnotwendige Anlagen entnehmen. Die Qualifikation des Personals war beschrieben.

Die Landkreise A und B hatten bei den gesichteten Vereinbarungen zwar den Umfang der Leistung beschrieben, jedoch deren Qualität nicht festgelegt.

Die Vereinbarungen der Landkreise C und D enthielten zwar qualitative Aussagen zu Leistungen. Die Leistungen waren aber nicht messbar.

Somit konnte keiner der Landkreise prüfen, ob die Träger der freien Jugendhilfe die Leistung in der erwünschten Qualität vorhielten.

Die Jugendämter sollten Inhalt und Umfang der zu erbringenden Leistungen vollständig aufführen. Dazu sollten sie jeweils die erwartete Qualität definieren, wie beispielsweise die Betreuungsintensität. Erst dann lassen sich Abweichungen in Art, Umfang und Qualität feststellen und die Jugendämter können ggf. gegensteuern.

Entgeltvereinbarung

- Tz. 37 Gemäß § 78 b Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII muss der Träger der öffentlichen Jugendhilfe das Entgelt für erbrachte Leistungen übernehmen, wenn er mit den Trägern der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen über u. a. differenzierte Entgelte und die betriebsnotwendigen Investitionen¹⁷ abgeschlossen hat.

¹⁷ Entgeltvereinbarungen.

Entsprechend müssen die öffentlichen Träger mit den Leistungserbringern differenzierte Entgelte für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen vereinbaren. Dabei bezieht sich die Differenzierung auf die kostenmäßige Aufschlüsselung der Entgelte und die Zuordnung der Entgelte zu den einzelnen Leistungsarten. Das differenzierte Entgelt soll der Differenzierung in der Leistungserbringung entsprechen.¹⁸

Die Entgelte müssen gemäß § 78 c Abs 2 SGB VIII leistungsgerecht sein. Grundlage der Entgeltvereinbarung sind die in der Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung festgelegten Leistungs- und Qualitätsmerkmale. Eine Erhöhung der Vergütung für Investitionen kann nur dann verlangt werden, wenn der zuständige Träger der öffentlichen Jugendhilfe vorher zugestimmt hat.

Alle Landkreise trafen ihre Vereinbarungen über Entgelte differenziert für die Leistungsangebote und die betriebsnotwendigen Investitionen. Sie prüften diese vorab kritisch. Bei den Landkreisen A und C übernahm diese Aufgabe ein Dritter.

Der Landkreis B vereinbarte darüber hinaus eine pauschale, prozentuale Entgelterhöhung mit einem Träger der freien Jugendhilfe. Der Landkreis führte dabei vorab eine Vergleichsberechnung mit detaillierten Ist-Kosten des Trägers durch. Er entschied sich jedoch für die pauschale, prozentuale Erhöhung, da diese Regelung für den Landkreis kostengünstiger war als die anfallenden Kosten bei detaillierter Ermittlung. Dies entsprach jedoch nicht den gesetzlichen Vorgaben.

Tz. 38 Gemäß § 78 d Abs. 1 Satz 1 SGB VIII sind Vereinbarungen nach § 78 b Abs. 1 SGB VIII für einen zukünftigen Zeitraum¹⁹ abzuschließen. Nachträgliche Ausgleichsvereinbarungen sind nicht zulässig. Gemäß § 78 d Abs. 2 Satz 3, 1. Halbsatz SGB VIII ist eine Vereinbarung, die vor diesem Zeitpunkt zurückwirkt, nicht zulässig.

Die Landkreise B und D bewilligten in Einzelfällen um wenige Monate rückwirkende Entgelterhöhungen.

Diese Verfahrensweise ist rechtswidrig.

¹⁸ Vgl. Stähr, Axel: SGB VIII – Kinder und Jugendhilfe (Kommentar), 2. Band, 47. Lfg. I/11, § 78 b Rn. 29.

¹⁹ Vereinbarungszeitraum.

Qualitätsentwicklungsvereinbarung

Tz. 39 Gemäß § 78 b Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII muss der Träger der öffentlichen Jugendhilfe das Entgelt für erbrachte Leistungen übernehmen, wenn er mit den Trägern der Einrichtung oder seinem Verband Vereinbarungen u. a. über Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung²⁰ abgeschlossen hat.

Insofern müssen die öffentlichen Träger mit den Leistungserbringern Grundsätze und Maßstäbe für die Bewertung der Qualität der Leistungsangebote sowie über geeignete Maßnahmen zu ihrer Gewährleistung vereinbaren. Hierüber will der Gesetzgeber einen Impuls für die Entwicklung von Qualität in den Einrichtungen der Erziehungshilfe setzen.²¹

Die geprüften Landkreise regelten in den Qualitätsentwicklungsvereinbarungen keine ausreichenden Maßnahmen, um Qualität zu gewährleisten, zu entwickeln und zu sichern. Die Landkreise beschränkten sich in ihren Qualitätsentwicklungsvereinbarungen auf Stichpunkte wie „Supervision“, „Fort- und Weiterbildung“ oder „Öffentlichkeitsarbeit“. So hatte der Landkreis A in der gesichteten Vereinbarung lediglich 17 Schlagworte aufgeführt, die nicht weiter mit Maßnahmen hinterlegt waren.

Die Landkreise konnten die Durchführung dieser Maßnahmen daher weder überprüfen noch messen. Zudem forderten sie keine Nachweise.

Statt beispielsweise den Stichpunkt „Fortbildung“ zu nennen, sollten die Landkreise die Anzahl der fachlichen Fortbildungstage pro Mitarbeiter im Jahr festlegen.

Der Landkreis D verbesserte die von mir gesichtete Qualitätsentwicklungsvereinbarung innerhalb des Prüfungszeitraums deutlich. Die aktuellste Vereinbarung enthielt Regelungen, die nach der SMART-Regel überprüfbar sind.

²⁰ Qualitätsentwicklungsvereinbarung.

²¹ Vgl. Stähr, Axel: SGB VIII – Kinder und Jugendhilfe (Kommentar), 2. Band, 47. Lfg. I/11, § 78 b Rn. 32.

Ich empfehle den Landkreisen A, B und C, Qualitätsanforderungen nach der SMART-Regel zu formulieren und gemeinsam mit den Trägern der freien Jugendhilfe zu implementieren.

Um die Verbindlichkeit zu erhöhen, sollten mit den Trägern zusätzlich Sanktionen bei Minderleistungen vereinbart werden, wie beispielsweise eine Vertragsstrafe.

Verzeichnisse über die Träger der freien Jugendhilfe

Tz. 40 Die Landkreise wählen die Träger der freien Jugendhilfe aus, die die Leistungen für die Hilfe erbringen sollen. Die Träger der freien Jugendhilfe müssen die passgenaue Hilfe für den jeweiligen Hilfefall leisten können. Die Landkreise waren gemäß § 82 Abs. 2 NGO²² verpflichtet, den Haushalt sparsam und wirtschaftlich zu führen. Die Landkreise haben diese Haushaltsgrundsätze auch zu beachten, wenn sie für Hilfeleistungen einen Träger der freien Jugendhilfe auswählen. Dafür ist es notwendig, dass die Landkreise eine Übersicht über die Leistungen und Kosten der Träger der freien Jugendhilfe haben.

Um die Hilfe individuell und gleichzeitig unter wirtschaftlichen Aspekten auszuwählen, hielten alle Landkreise ein aktuelles Trägerverzeichnis zu Leistungen und Konditionen der Träger der freien Jugendhilfe vor. Die Trägerverzeichnisse enthielten auch Träger außerhalb der Landkreisgebiete.

Die Leistungsbeschreibungen von Trägern außerhalb des jeweiligen Landkreisgebiets waren bei der überwiegenden Anzahl der Fälle unvollständig und veraltet. Sie enthielten nicht in allen Fällen die aktuelle Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarung. Eine Trägerauswahl auf Basis von Leistung und Kosten war somit in vielen Fällen nicht unmittelbar möglich.

Ich empfehle den Landkreisen, die Trägerverzeichnisse regelmäßig zu aktualisieren. Leistungen und Entgelte sollten so differenziert wie möglich erfasst sein, um die Träger bedarfsgerecht und wirtschaftlich bzw. sparsam auswählen zu können.

²² Nunmehr § 110 Abs. 2 NKomVG.

4.7 Evaluation der Hilfen zur Erziehung

Tz. 41 Gemäß § 27 Abs. 1 SGB VIII ist das Ziel der Hilfen zur Erziehung, eine dem Wohl des Kindes/Jugendlichen entsprechende Erziehung zu gewährleisten. Die dafür zu erbringende Hilfe muss geeignet und notwendig sein. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben das Hilfeplanverfahren gemäß § 36 SGB VIII zu steuern. Hierzu sollten sie die Hilfen zur Erziehung kontinuierlich evaluieren.

Der Landkreis A evaluierte die Hilfen zur Erziehung nicht. Die Landkreise B und C evaluierten nur eine Hilfeart. Sie untersuchten das Verfahren zur Verselbstständigung von Jugendlichen und jungen Volljährigen (vgl. Tz. 9).

Der Landkreis D evaluierte mehrere Hilfearten, er beabsichtigt, künftig die Wirkung aller gewährten Hilfen im Einzelfall zu untersuchen.

Ich empfehle den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe die Hilfeplanung, den Hilfeprozess und die mit der Hilfe erzielte Wirkung kontinuierlich zu untersuchen und qualitativ weiterzuentwickeln. Ein langfristiges Ziel sollte sein, über ein Wirkungscontrolling beispielweise Hilfen zur Erziehung zu vermeiden bzw. effizient und nachhaltig zu gestalten.

Folgende Kennzahlen können hierfür beispielsweise als wichtige Planungs- und Steuerungsgrundlagen in der Jugendhilfe dienen:

- Fallzahl- und Kostenentwicklungen,
- durchschnittliche Hilfedauer,
- Häufungen familiärer Problemlagen der Hilfeempfänger,
- Anzahl der Fachleistungsstunden,
- Einhaltung der Fortschreibungsintervalle und
- Erfolg der Hilfe und Zufriedenheit der Beteiligten mit dem Hilfeverlauf.

Diese Daten sollten automatisiert erfasst und ausgewertet werden können.

H ö p t n e r

A.1 Erträge, Aufwendungen und Fälle der Produktgruppe 363 für das Jahr 2010¹

Bitte Hinweise in Anlage 2 beachten!

	Bezeichnung	Landkreis A	Landkreis B	Landkreis C	Landkreis D
	Einwohner unter 21 J.	22.075	27.453	19.841	14.834
1	Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (PG 363)				
	Erträge	948.204	2.199.345	1.118.140	1.133.428
	Aufwendungen	7.421.399	16.566.085	11.279.441	15.236.419
	Zuschussbetrag	6.473.196	14.366.740	10.161.301	14.102.991
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	293	523	512	951
1.1	Jugendsozialarbeit, Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz (P 36311 u. P 36312)				
	Erträge	0	570	191	988
	Aufwendungen	37.585	103.845	8.472	79.646
	Zuschussbetrag	37.585	103.275	8.281	78.658
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	2	4	0	5
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1)	0,51%	0,63%	0,08%	0,52%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag PG 363 (Ziffer 1)	0,58%	0,72%	0,08%	0,56%
	Fallzahlen	28	NICHT ERFASST	NICHT ERFASST	NICHT ERFASST
	Zuschussbetrag/Fall	1342	ENTFÄLLT	ENTFÄLLT	ENTFÄLLT
1.2	Förderung der Erziehung in der Familie (P 36321, 36322, 36323, 36324, 36325)				
	Erträge	251	52.792	2.208	0
	Aufwendungen	336.665	463.215	620.425	185.619
	Zuschussbetrag	336.414	410.423	618.217	185.619
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	15	15	31	13
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1)	4,54%	2,80%	5,50%	1,22%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag PG 363 (Ziffer 1)	5,20%	2,86%	6,08%	1,32%
	Fallzahlen	165	13	618	NICHT ERFASST
	Zuschussbetrag/Fall	2039	31.571	1000	ENTFÄLLT

¹ Fallzahlen zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

	Bezeichnung	Landkreis A	Landkreis B	Landkreis C	Landkreis D
1.3	Hilfen zur Erziehung (P 3633)				
	Erträge	643.763	1.907.195	875.347	876.662
	Aufwendungen	5.720.563	12.903.881	8.309.053	10.878.309
	Zuschussbetrag	5.076.800	10.996.686	7.433.706	10.001.647
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	230	401	375	674
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1)	77,08%	77,89%	73,67%	71,40%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag PG 363 (Ziffer 1)	78,43%	76,54%	73,16%	70,92%
	Anzahl der Hilfen z. Erziehung insgesamt	NICHT ERFASST	NICHT ERFASST	NICHT ERFASST	NICHT ERFASST
	Zuschussbetrag/Hilfen zur Erziehung insgesamt	ENTFÄLLT	12.728	ENTFÄLLT	ENTFÄLLT
1.3.1	andere Hilfen zur Erziehung (P 36331)				
	Erträge	0	0	5.555	0
	Aufwendungen	0	0	50.879	0
	Zuschussbetrag	0	0	45.324	0
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	0	0	2	0
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1.3)	0,00%	0,00%	0,61%	0,00%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1.3	0,00%	0,00%	0,61%	0,00%
	Anzahl Hilfen	0	NICHT ERFASST	17	5
	Zuschussbetrag/Hilfe	0	ENTFÄLLT	2.666	0
1.3.2	institutionelle Beratung (P36332)				
	Erträge	0	0	0	0
	Aufwendungen	17.590	0	0	0
	Zuschussbetrag	17.590	0	0	0
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	1	0	0	0
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1.3)	0,31%	0,00%	0,00%	0,00%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1.3	0,35%	0,00%	0,00%	0,00%
	Anzahl Hilfen	NICHT ERFASST	0	0	0
	Zuschussbetrag/Hilfe	ENTFÄLLT	ENTFÄLLT	ENTFÄLLT	ENTFÄLLT

	Bezeichnung	Landkreis A	Landkreis B	Landkreis C	Landkreis D
1.3.3	Soziale Gruppenarbeit (P 36333)				
	Erträge	0	0	395	0
	Aufwendungen	148.305	328.320	169.590	603.020
	Zuschussbetrag	148.305	328.320	169.195	603.020
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	7	12	9	41
	Anteil an den Gesamt- aufwendungen (Ziffer 1.3)	2,59%	2,72%	2,04%	5,54%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1.3	2,92%	3,22%	2,28%	6,03%
	Anzahl Hilfen	22	27	45	71
	Zuschussbetrag/Hilfe	6.741	12.160	3.760	8.493
1.3.4	Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer (P 36334)				
	Erträge	0	8.489	0	0
	Aufwendungen	0	479.400	608.963	747.502
	Zuschussbetrag	0	470.911	608.963	747.502
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	0	17	31	50
	Anteil an den Gesamt- aufwendungen (Ziffer 1.3)	0,00%	3,97%	7,33%	6,87%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1.3	0,00%	4,63%	8,19%	7,47%
	Anzahl Hilfen	0	96	137	153
	Zuschussbetrag/Hilfe	0	4.905	4.445	4.886
1.3.5	sozialpädagogische Familienhilfe (P 36335)				
	Erträge	0	17.427	0	0
	Aufwendungen	1.211.737	1.495.042	738.583	1.423.846
	Zuschussbetrag	1.211.737	1.477.615	738.583	1.423.846
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	55	54	37	96
	Anteil an den Gesamt- aufwendungen (Ziffer 1.3)	21,18%	12,37%	8,89%	13,09%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1.3	23,87%	14,51%	9,94%	14,24%
	Anzahl Hilfen	184	231	117	231
	Zuschussbetrag/Hilfe	6.586	6.397	6.313	6.164

	Bezeichnung	Landkreis A	Landkreis B	Landkreis C	Landkreis D
1.3.6	Erziehung in einer Tagesgruppe (P 36336)				
	Erträge	4.244	19.859	5.825	1.817
	Aufwendungen	599.052	1.361.565	1.049.375	1.388.916
	Zuschussbetrag	594.808	1.341.706	1.043.549	1.387.099
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	27	49	53	94
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1.3)	10,47%	11,26%	12,63%	12,77%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1.3	11,72%	13,18%	14,04%	13,87%
	Anzahl Hilfen	26	66	61	74
	Zuschussbetrag/Hilfe	22.877	20.329	17.107	18.745
1.3.7	Vollzeitpflege (P 36337)				
	Erträge	429.393	1.044.849	518.744	361.170
	Aufwendungen	986.738	2.265.624	1.815.007	1.258.905
	Zuschussbetrag	557.345	1.220.775	1.296.263	897.735
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	25	44	65	61
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1.3)	17,25%	18,74%	21,88%	11,57%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1.3	10,98%	11,99%	17,47%	8,98%
	Anzahl Hilfen	75	218	186	106
	Zuschussbetrag/Hilfe	7.431	5.600	6.969	8.469
1.3.8	Heimerziehung, Erziehung in einer sonstigen betreuten Wohnform (P 36338)				
	Erträge	210.126	816.571	373.179	510.718
	Aufwendungen	2.757.140	6.501.653	3.989.866	5.122.061
	Zuschussbetrag	2.547.014	5.685.082	3.616.687	4.611.343
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	115	207	182	311
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1.3)	48,20%	53,78%	48,09%	47,09%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1.3	50,17%	55,84%	48,74%	46,11%
	Anzahl Hilfen	59	191	123	146
	Zuschussbetrag/Hilfe	43.170	29.765	29.404	31.585

	Bezeichnung	Landkreis A	Landkreis B	Landkreis C	Landkreis D
1.3.9	Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (P 36339)				
	Erträge	0	0	0	2.956
	Aufwendungen	0	0	0	152.224
	Zuschussbetrag	0	0	0	149.268
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	0	0	0	10
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1.3)	0,00%	0,00%	0,00%	1,40%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1.3	0,00%	0,00%	0,00%	1,49%
	Anzahl Hilfen	0	0	0	12
	Zuschussbetrag/Hilfe	0	0	0	12.439
1.4	Hilfen für junge Volljährige (P 36341)				
	Erträge	28.619	122.111	80.248	103.408
	Aufwendungen	392.270	1.101.161	679.806	1.670.559
	Zuschussbetrag	363.651	979.050	599.558	1.567.151
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	16	36	30	106
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1)	5,29%	6,65%	6,03%	10,96%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1	5,62%	6,81%	5,90%	11,11%
	Anzahl der Hilfen	20	93	29	83,00
	Zuschussbetrag/Hilfe	18.183	10.527	20.674	18.881
1.5	Vorläufige Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen (P 36342)				
	Erträge	1.329	39.165	16.212	0
	Aufwendungen	36.859	511.142	187.614	55.863
	Zuschussbetrag	35.530	471.977	171.402	55.863
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	2	17	9	4
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1)	0,50%	3,09%	1,66%	0,37%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1	0,55%	3,29%	1,69%	0,40%
	Fallzahlen	25	68	56	8
	Zuschussbetrag/Fall	1.421	6.941	3.061	6.983

	Bezeichnung	Landkreis A	Landkreis B	Landkreis C	Landkreis D
1.6	Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche (P 36343)				
	Erträge	82.060	55.459	8.060	64.113
	Aufwendungen	1.370.042	546.577	697.777	1.451.353
	Zuschussbetrag	1.287.982	491.118	689.717	1.387.240
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	58	18	35	94
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1)	18,46%	3,30%	6,19%	9,53%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1	19,90%	3,42%	6,79%	9,84%
	Fallzahlen	65	21	46	100
	Zuschussbetrag/Fall	19.815	23.387	14.994	13.872
1.7	Adoptionsvermittlung, Beistandschaft, Amtspflegschaft und -vormundschaft (P 3635)				
	Erträge	17.751	8.750	0	0
	Aufwendungen	379.042	539.598	569.232	374.232
	Zuschussbetrag	361.290	530.848	569.232	374.232
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	16	19	29	25
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1)	5,11%	3,26%	5,05%	2,46%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1	5,58%	3,69%	5,60%	2,65%
	Fallzahlen	799	3573	800	1251
	Zuschussbetrag/Fall	452	149	712	299
1.8	Übrige Hilfen (P 3636)				
	Erträge	32.070	0	0	0
	Aufwendungen	27.964	0	0	35.142
	Zuschussbetrag	0	0	0	35.142
	Zuschussbetrag/Ew. unter 21 J.	0	0	0	2
	Anteil an den Gesamtaufwendungen (Ziffer 1)	0,38%	0,00%	0,00%	0,23%
	Anteil Zuschussbetrag an Zuschussbetrag Ziffer 1	0,00%	0,00%	0,00%	0,25%
	Fallzahlen	NICHT ERFASST	0	0	NICHT ERFASST
	Zuschussbetrag/Fall	ENTFÄLLT	ENTFÄLLT	ENTFÄLLT	ENTFÄLLT

A.2 Zuordnung der Aufwendungen/Erträge zu den einzelnen Hilfen zur Erziehung

Der verbindliche Produktrahmen für Niedersachsen² verpflichtet die Kommunen zu folgender Gliederungstiefe:

Produktbereich (zweistellig):

Bsp.: 36 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Produktgruppe (dreistellig):

Bsp.: 363 Sonstige Leistungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Eine tiefere Untergliederung ist demnach nicht verpflichtend, vielmehr werden in den verbindlichen Zuordnungsvorschriften³ in blauer Schrift und in Klammern „Vorschläge zur weiteren Unterteilung“ gemacht:

Produkt (vierstellig):

Bsp.: 3631 Jugendsozialarbeit, Erzieherischer Kinder und Jugendschutz

„Unterprodukt“ (fünfstellig):

Bsp.: 36311 Jugendsozialarbeit

Der Landkreis A bebuchte in seiner Haushaltssystematik alle Aufwendungen und Erträge direkt bis in die fünfstellige Ebene, auf welcher sich auch die untersuchten Hilfen zur Erziehung befinden. Entsprechend waren die Aufwendungen bereits direkt zugeordnet und konnten unmittelbar in den Vergleich einfließen.

Der Landkreis D buchte herunter bis zur vierstelligen Ebene, so dass beim Vergleich der Zuschüsse für die einzelnen Hilfen zur Erziehung auf der fünfstelligen Ebene die Aufwendungen und Erträge entsprechend zuzuordnen waren. Hierbei handelt es sich zum überwiegenden Teil um die Personalaufwendungen. Andere Posten sind im Vergleich minimal und konnten deshalb hier vernachlässigt werden. Um die Personalaufwendungen den einzelnen Hilfearten verursachungsgerecht zuordnen zu können (bisher waren nur die Transferaufwendungen zugeordnet, diese müssen dem LSKN gemeldet werden), bedurfte es eines Umlageschlüssels. Einziger belastbarer Umlageschlüssel waren die erfassten Fallzahlen zu den jeweiligen Hilfen zur Erziehung. Mittels dieses Umlageschlüssels konnten die Personalaufwendungen, die dem bis dahin nicht erfassten Zuschussanteil in etwa entsprechen, den einzelnen Hilfen zur Erziehung kalkulatorisch zugeordnet werden.

Der Landkreis C buchte sämtliche Personalaufwendungen für die Produkte der Produktgruppe 363 zusammengefasst unter dem Produktkonto 3639. Da auch hier die Fallzahlen für die einzelnen Hilfen zur Erziehung vorlagen, konnten die

² Aktuellste Version: Verbindlicher Produktrahmen für Niedersachsen 2012, gemäß der Bezugsbekanntmachung des LSKN vom 08.03.2011 (Nds. MBl. Nr. 12 vom 23.03.2011, S. 237). In diesem Bezug identische Regelungen für die Jahre 2008 bis 2010 (Prüfungszeitraum).

³ Aktuellste Version: Verbindliche Zuordnungsvorschriften zum Produktrahmen Niedersachsen 2012, ebenda.

Personalaufwendungen ebenfalls mit diesem Umlageschlüssel verursachungsgerecht den erfassten Transferaufwendungen hinzugerechnet werden.

Der Landkreis B buchte bis in die fünfstellige Ebene hinunter. Dieser verbuchte jedoch die Personalaufwendungen für die „Unterprodukte“ (= Hilfearten) 36331, 36332 (entfielen aber faktisch), 36333, 36334, 36335, 36336, 36338 sowie 36339 gesammelt unter 3632. In Absprache mit dem Landkreis B verblieben 20% der Personalaufwendungen bei 3632, während 80% der Personalaufwendungen auf die genannten Hilfearten verursachungsgerecht umzulegen waren. Auch hier diente als Umlageschlüssel die Anzahl der Fälle.